

Verschenen als: Bekkers, V.J.J.M & M. Thaens, E-government op een kruispunt van wegen, in: *Bestuurskunde*, nr. 8, december 2002, pp. 328-337.

E-GOVERNMENT OP EEN KRUISPUNT VAN WEGEN

Victor Bekkers en Marcel Thaens

De afgelopen jaren heeft de elektronische overheid (ook wel e-government genoemd) een steeds duidelijker gezicht gekregen. Een breed palet van digitale diensten wordt aangeboden. Tegelijkertijd zien we dat de voortvarendheid waarmee volgende stappen worden gezet, aan snelheid inboet. De realisatie van de elektronische overheid bevindt zich op een kruispunt van wegen. Dit betekent dat keuzes moeten worden gemaakt die ten eerste betrekking hebben op externe positionering, gericht op de legitimiteit van e-government. Ten tweede dient er meer oog te zijn voor de interne omgeving en daarmee de organisatorische verankeringen van e-government.

Doelstelling

Steeds meer gemeenten, waterschappen, provincies, departementen en uitvoeringsorganisaties hebben, weliswaar met uiteenlopende snelheid, de weg naar het internet gevonden. De ambities van de elektronische overheid reiken echter verder dan het aanbieden van informatie via een website. Meer ambitieuze doelen zien het licht zoals het realiseren van vraaggerichte en geïntegreerde dienstverlening, een transparante en toegankelijke overheid en het realiseren van efficiencywinst door de stroomlijning van administratieve processen. In tegenstelling tot de eerste generatie e-government – waarbij het ging om een projectmatige benadering van ‘de gemeente op het internet’ (vaak een kerstboom met allerlei deelprojecten) - kenmerkt de tweede generatie e-government zich door een systematische aanpak. Er is sprake van professionalisering. De roep om een internetstrategie wordt steeds luider, te meer daar de kloof tussen de retoriek van menige beleidsnota en de alledaagse praktijk steeds groter wordt (Bekkers, 2001a; Thaens, 2001). Twee redenen zijn van belang. Ten eerste is er duidelijk behoefte aan een verdere externe positionering van e-government. Ten tweede zien we dat ook de interne positionering steeds meer aandacht vraagt. Op beide motieven gaan we nader in.

Voor de website: externe positionering

Willen overheden effectief inspringen op de mogelijkheden die het internet kan bieden, dan is de beschikbaarheid van een website, met ‘leuke’ toepassingen voor de burger, niet meer voldoende. Visie en strategievorming zijn gewenst, waarmee we tevens de kern van e-government raken.

De kern van e-government

E-government kan worden gedefinieerd als het ondersteunen respectievelijk het (her)ontwerpen van de (bestaande en potentiële) relaties en interacties die een overheid onderhoudt met relevante partijen in haar omgeving door middel van ICT-netwerken zoals het internet, teneinde toegevoegde waarde te bieden (Bekkers, 2001b). Deze toegevoegde waarde ligt in het verbeteren van de toegankelijkheid van het openbaar bestuur, een versterking van de kwaliteit van dienstverlening, het stimuleren van de politieke en publieke participatie, en in het realiseren van efficiencywinst. Ze wordt gerealiseerd door optimaal gebruik te maken van het organisatiepotentieel van het internet. ICT is meer dan een instrument om zaken sneller, goedkoper en gemakkelijker te organiseren. De strategische betekenis van ICT wordt pas zichtbaar als we letten op de organisatorische kwaliteiten die inherent aan deze technologie zijn. Daarbij kunnen we denken aan eigenschappen zoals toegankelijkheid, transparantie, controle, communicatie, zelforganisatie en hoe basaal het ook klinkt: het vermogen om verbindingen te leggen. Hierdoor wordt (des- re- en) integratie van processen mogelijk. Een mooi voorbeeld van dit verbindende vermogen in relatie tot integratie is het ontstaan van portaalorganisaties – zoals overheid.nl – die het mogelijk maken om kennis en informatie die verspreid is over meerdere organisaties op een, voor de burger, herkenbare plek bij elkaar te brengen.

Meer dan de burger

In de vormgeving van e-government moet echter worden gewaakt voor een te grote fixatie op de burger. In het geval van een gemeente ligt dit bijvoorbeeld voor de hand. Als we daarentegen kijken naar de inspanningen die menige provincie of menig waterschap voor haar rekening neemt om vormen van digitale dienstverlening voor dé burger te ontwikkelen, dan moeten we ons de vraag stellen of dit niet ten dele vergeefse moeite is. Burgers hebben van nature weinig contact met provincies en waterschappen. Wellicht dat de toegevoegde waarde van e-government vooral in het onderhouden van de relaties met andere partijen ligt, bijvoorbeeld in de relatie provincie-gemeente. Vandaar dat een analyse van relevante 'stakeholders' een eerste vereiste is in de strategische positionering. Een aanzet hiervoor is bijvoorbeeld gegeven door Gartner. Zij onderscheiden verschillende soorten relaties die een overheidsorganisatie kan onderhouden, te weten met achtereenvolgens burgers, bedrijven, andere overheidsorganisaties en met de eigen werknemers. Voor het bereiken van de doelstellingen van e-government, zijn veranderingen en aanpassingen noodzakelijk ten aanzien van iedere relatie. Bijvoorbeeld een daadwerkelijke verbetering van de dienstverlening in d relatie burger-overheid, vergt vaak ingrijpende aanpassingen in de relaties met andere organisaties (overheid en niet-overheid).

Meer dan dienstverlening

Vaak wordt e-government gelijk wordt gesteld met digitale dienstverlening. Het gaat primair om de relatie tussen de overheid als producent van diensten en de burger als klant. Verbetering van deze relatie draagt bij aan het dichten van de kloof tussen burger en bestuur, zo luidt de veronderstelling in menig collegeprogramma. Het is de vraag of een dergelijke versmalling van e-government daadwerkelijk leidt tot het

dichten van de vermeende kloof tussen burger en bestuur (Bekkers, 2001a, Zouridis & Thaens, 2002). Waarom is dit het geval?

Legitimiteitparadox

Ten eerste is er sprake van een legitimiteitparadox: betere digitale dienstverlening als strategie gericht op de versterking van de legitimiteit van gemeenten leidt tot het tegenovergestelde, namelijk verlies van legitimiteit omdat zowel de rol van de overheid als van de burger te beperkt worden geformuleerd (Fountain, 2001). Een overheid is namelijk meer dan een dienstverlenend 'bedrijf' en de burger is meer dan een 'klant'. Hij is bijvoorbeeld ook nog 'citoyen', een bij het functioneren van het publieke domein betrokken staatsburger die opvattingen en wensen heeft over de aanpak van de veiligheidsproblematiek in zijn wijk of buurt.

Gemeentelijke dienstverlening is veel breder en ambiguer dan het afhandelen van sterk geformaliseerde transacties zoals het digitaal aanvragen en verstrekken van een parkeervergunning. Zij is veel 'politieker' van karakter, dan we op het eerste gezicht zouden denken. Hoe kan ik het internet gebruiken om de dienstverlening van de gemeente binnen een bepaalde wijk te verbeteren, daarbij inspeland op de behoeften en vragen van diezelfde burger? Wat betekent dit voor de dienstverlening die in deze wijk wordt geleverd door de diensten stadsbeheer, onderwijs, welzijn of de politie? Hierbij gaat het niet alleen om dienstverlening (sec) maar ook om beleid dat daarachter ligt; om de politieke keuzes, de hiermee samenhangende afweging van politieke waarden en normen en de veronderstellingen die aan de betreffende vormen van dienstverlening ten grondslag liggen. Hierdoor wordt tevens een verband gelegd tussen de maatschappelijke effecten die optreden en de gemeentelijke diensten die in dat verband zijn voortgebracht, waardoor de burger ook in een andere gedaante over het voetlicht komt (Fountain, 2001).

Publieke betrokkenheid en creativiteit

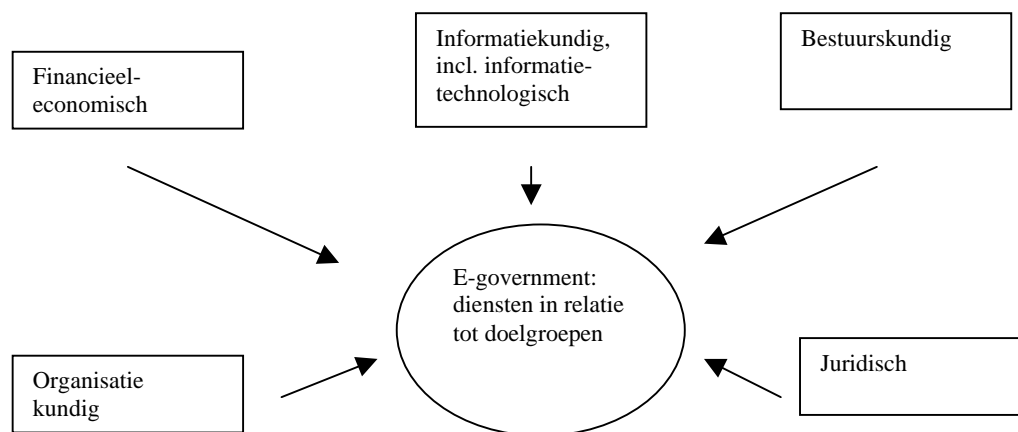
Ten tweede wordt het perspectief op e-government te zeer beperkt door een 'service'-oriëntatie (Zouridis & Thaens, 2002). De elektronische overheid zou ook aandacht moeten schenken aan het mobiliseren van creativiteit en betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties maar ook van bedrijven bij actuele (lokale) vraagstukken. Daarom is het van belang om de ontwikkeling van een internetstrategie nadrukkelijk te relateren aan andere bepaalde maatschappelijke problemen en daarmee samenhangende politiek-bestuurlijke doelstellingen en maatregelen. Hoe kan ik het internet gebruiken ter ondersteuning van bijvoorbeeld processen van interactieve beleidsvoering ter versterking van de sociale cohesie en leefbaarheid in buurten, de ontwikkeling van een integraal veiligheidsbeleid, of de spreiding van sociaal-culturele voorziening in relatie tot de behoefte van bepaalde doelgroepen?

Willen we echter bovenstaande veranderingen in de externe strategische positionering van e-government realiseren, dan is het tevens van belang om aandacht te schenken aan het feit dat e-government meer is dan alleen een informatiekundig vraagstuk. Verschillende dimensies en perspectieven vechten met elkaar om voorrang.

De multidimensionaliteit van e-government

E-government is méér dan het inrichten en beheren van een website, of de integratie van informatiestromen tussen de 'front office' – bijvoorbeeld het virtuele loket

‘bouwen en wonen’ - en de ‘back office’ (bijvoorbeeld de gemeentelijke bouw- en milieudienst en de woningbouwcorporaties). Ook een bestuurskundige visie is gewenst. Het gaat om een visie op sturing, dienstverlening en communicatie met burgers, bedrijven en andere overheden, op de rollen van en verhoudingen tussen burger en overheid, alsmede op de politieke waarden (bijvoorbeeld transparantie en verantwoording) die daarbij in het geding zijn. Pro-actieve dienstverlening waarbij burgers actief benaderd en gevolgd worden (bijvoorbeeld door het monitoren van de digitale sporen die men achterlaat op een website) raakt bijvoorbeeld de belangen en de positie van een burger en stelt bepaalde eisen aan dit overheidsoptreden. Hoe transparant moet die burger zijn? Leidt pro-actieve dienstverlening tot een paternalistische overheid die voor haar burger van de ‘wieg tot het graf’ gaat zorgen? Is vraaggericht hetzelfde als klantgericht? Dit zijn strategische vragen die gesteld moeten worden.



Bovenstaand perspectievenmodel voorkomt een eenzijdige benadering van een op het eerste gezicht technisch en informatiekundig vraagstuk. E-government is geen zaak van de I & A-afdeling of de afdeling voorlichting en communicatie. Het raakt het wezen van de organisatie en is daarmee een algemeen management en politiek-bestuurlijk vraagstuk. Tevens wordt duidelijk dat vanuit meerdere perspectieven uiteenlopende en vaak conflicterende eisen worden gesteld aan de vormgeving van e-government. Het politiek-bestuurlijke en normatieve karakter – in termen van het afwegen van waarden en het maken van keuzen – wordt daardoor veel duidelijker. Pro-actieve dienstverlening veronderstelt een transparante burger, waarbij profielen van burgers worden gemaakt. Deze kunnen haaks staan op de juridische bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Tegelijkertijd moet een gemeente zich bijvoorbeeld afvragen welke investeringen (financieel-economisch) moeten worden gemaakt om bestanden te koppelen en internetgedrag van burgers te monitoren. En, geldt pro-actieve dienstverlening alleen maar als er voor burgers iets te ‘halen’ is en niet iets te ‘brengen’ (in termen van het naleven van plichten)? Ook moet de vraag worden gesteld welke betekenis in dit geval pro-actieve dienstverlening heeft voor de cultuur van zowel de front als back office, voor interne procedures, werkwijzen en andere vanzelfsprekendheden? Deze multidimensionaliteit heeft ook gevolgen voor een ander issue: hoe bereiken we onze doelgroepen?

Van loket naar kanaal

In het Nederlandse denken over digitale dienstverlening is de Overheidsloket 2000-benadering dominant. Deze benadering is gericht op het inrichten van integrale en vraaggerichte digitale dienstverlening door middel van virtuele loketten. Er bestaan echter ook andere organisatiemodellen (Lapré, 2000). Overheden kunnen ook diensten aanbieden door gebruik te maken van de kanalen en contactmomenten van andere organisaties. Het is de vraag of organisaties zich daarvan voldoende bewust zijn en of het palet van mogelijke opties niet erg ingeperkt wordt.

De RDW – voorheen de Rijksdienst voor het wegverkeer – maakt bijvoorbeeld voor haar dienstverlening gebruik van andere kanalen, zoals het postkantoor voor de overschrijving van het kentekenbewijs en de garage voor de APK-keuring.

Doelbewust wordt gekozen voor een gefragmenteerde dienstverlening die gebruikt maakt van ‘honderden’ reeds bestaande ‘loketten’ in de vorm van garages.

De keuze voor het integratie (OL2000)- of het fragmentatiemodel (RDW) van dienstverlening heeft verstrekende gevolgen. In het integratiemodel zijn de organisatorische en informatorische implicaties veel groter. Bedrijfsprocessen, informatiesystemen en informatiestromen moeten bijvoorbeeld worden geïntegreerd. In het fragmentatiemodel ‘huurt’ men een organisatie in, zonder dat dit doorgaans de interne organisatie zwaar onder druk zet. Voor de uitvoering van de specifieke taak wordt een apart systeem en een aparte informatiestroom gegenereerd, die nauwelijks interfereert met de andere systemen binnen de ingehuurde organisatie. In het integratiemodel is de betreffende overheidsorganisatie heel zichtbaar met een loket. In het fragmentatiemodel is de overheid onzichtbaar. De keuze voor integratie of fragmentatie heeft verstrekende gevolgen voor de identiteit van de overheid (Lapré, 2000).

We hebben een aantal issues ge identificeerd die volgens ons thuis horen in een verbetering van de externe strategische positionering van e-government. Ook de interne omgeving vereist aandacht. Vandaar dat de roep om een operationele strategie eveneens luider wordt (Thaens, 2001).

Achter de website: interne positionering

De meeste overheidsorganisaties streven op het gebied van e-government steeds ambitieuzere doelen na, die een groter beslag leggen op de interne organisatie. Om deze doelen te realiseren is een systematische en professionele aanpak, gekoppeld aan een duidelijke internetstrategie noodzakelijk (Bekkers 2001b). In de praktijk blijkt het ontwikkelen van een dergelijke strategie voor veel organisaties moeilijk te zijn.

Verschillende problemen spelen hierbij een rol (Thaens, 2001):

In de eerste plaats gaat de aandacht in de beleidsnota’s over e-government vooral uit naar de te volgen strategie voor d  overheid. Het referentiemodel van OL 2000 is daarvan een voorbeeld. Strategieën voor concrete overheidsorganisaties zijn nog niet ver uitgewerkt. Voor overheden op andere bestuurlijke niveaus, zoals provincies en waterschappen of uitvoeringsorganisaties biedt een dergelijke strategische oriëntatie in de praktijk onvoldoende houvast.

Voor zover er sprake is van een strategie, is dit een typische ‘wat’-strategie oftewel doeleindenstrategie. Hierin staat de inhoud van het e-government-concept centraal. De aandacht gaat uit naar de soort activiteiten die nodig zijn om dit concept tot een succes te maken. Veel minder aandacht gaat uit naar de ‘hoe’-strategie. Deze strategie

beschrijft in grote lijnen de structurering van het uitvoeringsproces rond e-government en gaat in op de uitvoering van de ondersteunende functies. Volgens Korsten (2001) blijken gemeenten niet of nauwelijks te beschikken over handreikingen over 'hoe het moet' en is het urgentiegevoel te laag.

Bij de uitwerking van e-governmentplannen wordt vaak de nadruk wordt gelegd op de toepassing van ICT. Techniek is uiteraard belangrijk bij het doordenken en vormgeven van e-government, maar soms wordt vergeten dat het gaat om een middel en niet om een doel. Met het wegebben van de belangstelling voor ICT door het verdwijnen van de dot.com hype, wordt ook nog wel eens vergeten dat e-government in de kern vooral een organisatorisch- en geen ICT-vraagstuk betreft.

Naast bovenstaande redenen, blijkt er ook sprake te zijn van een kloof tussen de retoriek van e-government zoals die in beleidsnota's naar voren komt en de praktijk van alledag (Bekkers, 2001a). Internationaal onderzoek van Accenture toont aan dat *"..agency initiated eGovernment efforts have hit a formidable wall of implementation barriers, solidified the gaps between agencies and reinforced the silos that technology has the power to transcend. As a result, online government has failed to live up to the increased expectations of citizens and businesses which have derived limited benefits from eGovernment programmes other than access to a wealth of information online"* (Accenture, 2001: 15).

Op zich hoeft bovenstaande citaat niet te verbazen. Iedere majeure verandering begint immers met het opstellen en uitdragen van een visie om de veranderingskrachten los te maken. Dit is in Nederland goed gelukt. Echter, de tijd is aangebroken om de volgende stap in het veranderingsproces te zetten en aandacht voor de interne positionering is hierbij cruciaal. Dit betekent dat organisaties die concreet aan de slag willen (of moeten) met e-government moeten worden ondersteund door wat kan worden genoemd een 'operationele e-governmentstrategie'. Deze strategie vormt een aanvulling op het strategische beleid en is hier uiteraard ook nauw mee verbonden. Vooral echter dient dit beleid een kader te bieden aan organisaties die zich bevinden in de kloof tussen retoriek en praktijk.

Een kader voor verandering

Het eerder in dit artikel gebruikte perspectievenmodel kan tevens worden gebruikt als kader voor de ontwikkeling van deze operationele waardoor enerzijds recht worden gedaan aan het multidimensionale karakter van e-government en tevens inzichtelijk wordt gemaakt wat de naar de interne organisatie vertaalde eisen en kritische factoren zijn die in de veelheid van relaties die bijvoorbeeld een gemeente of provincie met haar stakeholders onderhoudt of wenst te onderhouden (zie Thaens, 2001 en Zouridis en Thaens, 2002). Bijvoorbeeld welke eisen stelt privacy aan de vormgeving van de interne procedures en informatiesystemen in relatie tot bepaalde doelgroepen, wanneer we transactiediensten zoals het aanvragen van een uitkering digitaal wensen aan te bieden?

In discussies over e-government op dit moment wordt — veelal in navolging van de e-commerce praktijk in de private sector — de blik vaak beperkt tot afwegingen die betrekking hebben op de efficiëntie (financieel-economische invalshoek) en effectiviteit (informatiekundige invalshoek) van de specifieke relatie tussen overheid en burger. Bij e-government zijn echter meer afwegingen vereist en meer soorten relaties betrokken.

Om vanuit het bovenstaande op e-governmentgebied te komen tot een samenhangende afweging over wat te doen, moeten de eisen aan het beleid vanuit de verschillende perspectieven op een inzichtelijke manier worden gekoppeld aan de verschillende relaties die een overheidsorganisatie heeft. Hierdoor ontstaat een kader, de perspectieven/relatie-matrix die dit soort complexe afwegingen ondersteunt:

| Relaties | overheid-burgers | overheid-bedrijfsleven | overheid-overheid | overheid-medewerkers |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|
| Invalshoeken | | | | |
| | Focus = Frontoffice (voorkant) | | Focus = Backoffice (achterkant) | |
| Bestuurskundig | | | | |
| Juridisch | | | | |
| Organisatiekundig | | | | |
| Informatiekundig en technologisch | | | | |
| Financieel-economisch | | | | |

Tabel De perspectieven/relatie-matrix (gebaseerd op Thaens, 2001)

Door op systematische wijze vanuit verschillende invalshoeken te kijken naar de betekenis en de gevolgen van mogelijke e-governmentprojecten voor de diverse relaties, kan zicht worden verkregen op eventuele gevolgen en uitwerkingen van deze projecten en kunnen vooraf gerichte en beredeneerde keuzes worden gemaakt.

Het invullen van de matrix kan bijvoorbeeld leiden tot het inzicht dat de invoering van een specifieke vorm van online dienstverlening niet alleen kosten met zich mee zal brengen voor de eigen organisatie, maar ook voor de burger en voor andere overheidsorganisaties. Ook kan de matrix op een systematische manier inzicht geven in de mate waarin en het niveau waarop samenwerking met private partijen wenselijk dan wel noodzakelijk is voor het succesvol kunnen aanbieden van een bepaalde online dienst. Door het laten zien van de afwegingen die moeten worden gemaakt, wordt duidelijk welke keuzes aan de organisatie ter beschikking staan en welke implicaties deze keuzes voor de eigen organisatie en werkzaamheden hebben. In het eerdere voorbeeld moet de gemeente, indien men kiest voor de desbetreffende specifieke vorm van online dienstverlening, dus in ieder geval concreet een oplossing zien te vinden voor de verdeling van de kosten en voor het aangaan van bepaalde samenwerkingsverbanden met private partijen. Door dit helder te krijgen voorafgaand aan de investering, kan de keuze hiervoor beredeneerd en doordacht worden gemaakt.

Behalve voor het ondersteunen van de besluitvorming over concrete mogelijke projecten kan de matrix ook voor meer beleidsmatige doeleinden worden gebruikt. Op basis van de matrix kan een organisatie voor de eigen specifieke situatie nagaan met welke relaties men in het algemeen op het terrein van e-government te maken heeft en met welke uiteenlopende eisen men op dit gebied (gelijktijdig) wordt geconfronteerd. Voor iedere organisatie, bijvoorbeeld een gemeente, zal dit immers — gegeven de eigen (gemeentelijke) doelstellingen en de eigen politiek-maatschappelijk context — anders zijn. Op projectoverstijgend niveau binnen de organisatie komen op deze manier — op relatief eenvoudige wijze — de kansen,

bedreigingen en risico's voor e-government inspanningen aan het licht. Hierop kunnen realistische doelen en een zorgvuldige samenstelling van de portfolio van e-governmentacties binnen de organisatie worden gebaseerd (Thaens, 2001).

Een creatief gebruik van de matrix voor zowel ondersteuning van de besluitvorming over concrete projecten als voor beleidsmatige doeleinden, leidt tot een evenwichtige operationele strategie voor e-government. Deze strategie ondersteunt de omslag van denken naar doen en draagt bij aan het realiseren van het toegankelijker maken van de e-government ambities.

Veranderen is mensenwerk: bezint eer ge begint!

Op basis van de operationele strategie weet een organisatie wat te doen. Het realiseren hiervan is echter weer een andere uitdaging. In de praktijk blijkt dat samenwerking hierbij cruciaal is. Soms gaat het om interne samenwerking tussen meerdere diensten en afdelingen om integrale dienstverlening, zoals bijvoorbeeld de afhandeling van een vergunningaanvraag, mogelijk te maken. Soms echter vereist het realiseren van de ambities een samenwerking op grotere schaal. Het kan dan gaan om samenwerking tussen verschillende organisaties binnen het publieke domein (bijvoorbeeld gemeenten) om samen te delen in de noodzakelijke investeringen en om samen kennis en ervaring op te doen en uit te wisselen. Soms echter is ook een samenwerking tussen organisaties uit het publieke en het private domein gewenst. Te denken valt bijvoorbeeld aan het betrekken van makelaars en woningbouwcorporaties bij het afhandelen van aanvragen van burgers op het gebied van bouwen en wonen.

Balanceren tussen weerstand en samenwerking

De ervaring leert dat wanneer organisaties of organisatieonderdelen moeten samenwerken, dit niet zonder meer probleemloos verloopt. Het ingrijpende karakter van e-government betekent immers in veel gevallen het gangbare veranderen. Het gaat dus om een organisatieveranderingsproces, waarin vanzelfsprekendheden en posities ter discussie komen te staan. Weerstand is vaak het gevolg.

Een belangrijke bron van weerstand in het specifieke geval van e-government is de 'battle of the backoffices' (Bekkers, 2001b). Hiermee wordt bedoeld de integratieproblematiek van zowel organisatie, systemen als informatiedomeinen die nodig is om de kanteling van een taakgerichte naar procesgerichte organisatie te mogelijk te maken. Dit raakt niet alleen een aantal organisatieculturele vanzelfsprekendheden (routines, werkwijzen, procedures, waarden en normen) maar ook een aantal bureaupolitieke vanzelfsprekendheden zoals in het geding zijnde machtsposities en belangen.

Informatisering is daarom geen neutrale en technische interventie in een sociaalorganisatorisch c.q. beleidsnetwerk. Het is een politieke interventie en heeft derhalve dus gevolgen voor de positie en verhoudingen tussen de partijen in dit netwerk en daarmee verbonden informatiedomeinen. De keuzes die verbonden zijn met de ontwikkeling, invoering en toepassing van ICT, maken dat partijen de kwaliteiten van deze technologie uiteenlopend waarderen, al naar gelang hun positie, taken en belangen. Bijvoorbeeld welke betekenis heeft de oprichting van een virtueel bedrijvenloket voor de rol en positie van de deelnemende partijen zoals de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel, en de gemeente die op haar beurt ook weer gefragmenteerd is? Dit heeft ook gevolgen voor de effecten die worden

gerealiseerd. In een omgeving waarin samenwerking noodzakelijk is, maar weerstand op de loer ligt, is daarom een goed doordachte veranderingsstrategie noodzakelijk.

Aanzet tot een veranderingsstrategie

Het opstellen van een veranderstrategie dient uiteraard per situatie maatwerk te zijn. Wel kan hierbij gebruik worden gemaakt van eerder opgedane ervaringsinzichten (zie ook Agterhorst & Thaens, 2001):

Benoem een duidelijk verandervraagstuk

Benoem concreet op welke processen de verandering precies betrekking heeft en welke organisaties of organisatieonderdelen hierbij vanuit welke hoedanigheid zijn betrokken. Leidend hierbij is de vraag wat het belangrijkste doel is dat met de verandering moet worden bereikt. Zonder heldere afbakening is niet duidelijk welke belangen van welke partijen geraakt worden door de verandering.

Zorg voor uitruilmogelijkheden tussen doelstellingen en begin niet te gedetailleerd

Kies voor het nastreven van meerdere, weliswaar aan elkaar gerelateerde, doelstellingen tegelijkertijd. Iedere organisatie of organisatieonderdeel kan zodoende iets van de eigen visie herkennen in de verandering, waardoor het mogelijk wordt voor organisaties om de verandering als een soort 'package deal' op te vatten en te komen tot uitruil van doelstellingen. Voorwaarde om deze 'tactiek' te kunnen doorvoeren, is dat de visie in de beginfase niet te gedetailleerd is, maar zich beperkt tot hoofdlijnen. Dit om te voorkomen dat de start verzandt in haarkloverij over details. Als de verandering eenmaal op gang gebracht is kan dan de verdere uitwerking stapsgewijs plaatsvinden. Onderzoek naar de ontwikkeling van succesvolle registraties laat zien dat er succesvolle basisregistraties waarvan meerdere 'back offices' gebruik maken, hun succes te danken hebben aan een 'digitaal poldermodel'. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor wat bestuurskundigen 'procesmanagement' noemen. Vertrouwen, 'win-win', compensatie en uitruil zijn de sleutelwoorden die daarbij telkens terugkeren. Stroperigheid maar ook draagvlak zijn het resultaat (Bekkers, 2002).

Combineer een rationele- en een leerstrategie

Omdat de verandering vaak wordt gestart vanuit inhoudelijke redenen (bijvoorbeeld 'betere dienstverlening'), is een rationele strategie het meest kansrijk. Echter, e-government initiatieven leiden, veelal ook vanwege de hoge ambities en de verstrekende consequenties en het innovatieve karakter ervan, vaak tot onzekerheid bij de betrokken partijen. Door de rationele strategie te combineren met elementen van een leerstrategie, wordt recht gedaan aan deze voorkomende onzekerheid en wordt de kans op beweging vergroot.

Faseer de implementatie en laat ruimte voor bijsturing

Om weerstand tegen veranderingen te overwinnen, is het zaak om naar alle betrokken organisaties of organisatieonderdelen toe de eerste stap zo concreet mogelijk te maken. Deze eerste stap dient dan vervolgens ook nog eens gefaseerd te worden uitgevoerd. Zodoende kunnen de partijen wennen aan de verandering en meer vat krijgen op de daadwerkelijke betekenis ervan voor de eigen organisatie en het eigen functioneren binnen de keten. Weerstand wordt eveneens verminderd als de betrokken

organisaties de kans krijgen om de veranderingen te kunnen bijsturen. Dit betekent onder andere het neerzetten van adequate overleg- en uitwerkingsstructuren.

Balans

De realisatie van e-government binnen de Nederlandse overheid bevindt zich in het beslissende stadium. De tijd van relatieve vrijblijvendheid is voorbij, zeker als we constateren dat de tempoverschillen steeds groter worden. De elektronische overheid bevindt zich op een kruispunt van wegen. De vraag is of we linksaf of rechtsaf moeten slaan. Het probleem is echter dat het in werkelijkheid geen keuze voor links of rechts is. In onze ogen kan de realisatie van de elektronische overheid alleen maar slagen als aandacht wordt besteed aan zowel de externe als interne omgeving. De roep om een internetstrategie die aan beide typen van omgevingen aandacht besteed, wordt alleen maar luider. In dit artikel is aan aantal handvaten aangereikt voor de nadere invulling van deze strategie.

Prof.dr. Victor Bekkers is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dr. Marcel Thaens is management consultant/partner bij Ordina en daarnaast universitair hoofdonderzoeker aan de Universiteit van Tilburg.

Literatuur

Accenture (2001), *eGovernment Leadership. Rhetoric vs Reality – Closing the Gap*, onderzoeksrapport, april.

Agterhorst, J. en M. Thaens (2000), Veranderkundige aspecten van uitvoeringsketens. Casus uitvoering van de Huursubsidiwet, in: Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. In 't Veld (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Uitgeverij Lemma, Utrecht, pp. 231-248.

Bekkers, V.J.J.M. (2001a), De mythen van de elektronische overheid. Over retoriek en realiteit, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, pp. 277-295.

Bekkers, V.J.J.M. (2001b), De strategische positionering van e-government, in: Duivenboden, H. van & M. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*, Lemma, Culemborg, pp. 17- 30.

Bekkers V.J.J.M. (2002), Bekkers, V.J.J.M., De tweede generatie e-government: van project naar strategie, in: *Overheidsmanagement*, nr. 1, pp. 10-13.

Fountain, J.E. (2000), The paradoxes of public sector customer service, in: *Governance*, vol. 14, nr. 1. pp. 55-73.

Korsten, A.F.A. (2001), Kenniscentra voor e-government, in: *Binnenlands Bestuur*, week 31-32, jaargang 22, dd. 3 augustus, pp. 17.

Lapré, L. J. (2000), Design Issues for Individual Online Public Services, in:
Database and Expert Systems Applications, Proceedings IEEE conference 2000,
Los Alamitos, pp. 335-349.

Thaens, M (2001), Naar een operationele eGovernmentstrategie: noodzaak en aanzet
In: Duivenboden, H.P.M. en M. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector*.
Inrichting van de elektronische overheid, uitgeverij Lemma, Utrecht, pp. 185-199.

Zouridis, S. en M. Thaens (2002), eGovernment: Towards a Public Administration
Approach, in: Remenyi, D. (ed.), *Proceedings 2nd European Congress on*
eGovernment, Oxford, pp. 473-483.